韓国・松月圏域における農村マウル総合開発事業の特徴と所得基盤事業の評価

－韓国のボトムアップ（上向）式農村計画の展開とその評価に関する研究－

A Study on the Introduction Method and Characteristics of the Rural Village Development Projects and Characteristics of Income Project for the Performance by Songweol Villages in Korea

張 京花*, 山崎寿一**

Chang, Kyoung-hwa*, Juichi YAMAZAKI**

(*神戸大学大学院工学研究科博士後期課程 **神戸大学大学院教授・博士（工学））

(*Graduate School of Engineering, Kobe University ** Professor, Graduate School of Kobe University, Dr.Eng)

I 研究の背景と目的

2000年代以前までの韓国における農村開発事業は、主に基盤施設造成などのハードウェア部門に集中投資された、行政中心の開発であった。そのため、住民参加は形式的なものに過ぎず、住民自らの参加意志も不足していたり、行政側もまた行政の便益のためだけに住民参加を形式的に採用したりもしていた。その結果、農村住民らは政府が施行する補助事業に対して受け身の姿勢となり、主体的で自発的な参加を導くことが難しい状況を招来していた。このような状況に対応するため、政府は2000年代以後からの農村開発事業を公募方式として、地域住民が主体となって事業計画を作成・提出し、行政機関がその提出された事業計画を審査し、支援対象となるマウル^{注1)}を選定する、といった方法を採用ようになった¹⁾。韓国政府農林部の「緑色農村体験マウル事業」（2004年より）、農村振興庁の「農村伝統テーママウル事業」（2006年より）、山林省の「山村総合開発事業」（2002年より）、行政自治部の「美しいマウルづくり事業」（2001年より）、環境部の「自然生態優秀マウル事業」（2001年より）など、各部署ごとに推進事業の名称は異なるが、農外所得増加と農村地域の活性化を目的として、地域住民が自ら事業計画を作成し、受け取った支援金をマウルが自立的に運営できるという点において、既存の政策とは異なる推進体系が整備されたのである。これらの一連の事業は、韓国の農政史上において、これまでになかったボトムアップ（上向）式の農村計画を本格的に取り入れた政策であるという意味において意義がある。

特に、2004年から農林部が施行している「農村マウル総合開発事業」は1事業の対象となる圏域に3年間で70億ウォン（約7億円）の事業費を支援するなど、予算規模や事業の総合性の側面から見てこれまでに施行されたことがない大型の事業であり、政府の多様な農村開発政策の中、大きく注目された。農村開発事業が本格的に着手されて8年を経た後、2009年度末から2010年度末にかけて、事業が完了された圏域^{注2)}が出ている。このような時点で、ボトムアップ（上向）式開発である農村開発事業の成果を検討し、今後の改善方を論議する素材が整ったと考えられる。

本稿では、「農村マウル総合開発事業」の一環として施行されている所得基盤事業^{注3)}を取り上げたい。というのも、「農村マウル総合開発事業」で所得基盤事業が積極的に反映されていない場合、農村マウル事業の進行過程において住民参加の度合いが著しく落ちる傾向があることが指摘されている。すなわち、計画段階では住民らはおおむね協働して推進する意欲を見せるが、所得基盤事業がない場合、事業推進期間が長いことや住民と直接的な利害関係がある事業の不足などによって、次第に関心が薄れていく傾向が見られるのである。「農村マウル総合開発事業」がボトムアップ（上向）式住民参加的な計画である点を考慮すれば、住民参加が積極的に行われなければそもそも事業の効果自体を期待し難い。また、所得基盤事業を通じて調達される圏域発展金^{注4)}は、マウル共同施設の維持管理費確保のために重要な財源となる。しかし、所得基盤事業は計画樹立段階ではその重要性が強調されているが、土地確保の問題や所得基盤事業に対

する圏域の自己負担²⁵⁾に対する負担金、圏域住民の所得基盤事業に対する運営経験の不足などといった施行上の問題のため、農村マウル総合開発事業における所得基盤事業が占める比重は次第に減少していることが指摘されている。

そこで本研究では、松月圏域を事例とした分析を通じて、「農村マウル総合開発事業」の成果と課題を、特に所得基盤事業の面から検討し、今後の展開方策を提示することを目的とする。

II 研究方法

まず、「農村マウル総合開発事業」と関連する既往研究と、対象となる松月圏域における農村マウル総合開発事業に関連する康津郡の報告書を通じて、所得基盤事業の目的と役割について検討した。また、2010年7月と2011年3月に、事例研究対象の圏域推進委員長を含む圏域リーダー・圏域事務長・一般住民の中での事業関係者などに対してインタビューを行い、その内容について検討を加えた。研究の具体的な対象としては主に、松月圏域で推進された農村マウル総合開発事業の中でも、第2段階で推進された規模が大きい2つの所得基盤事業を中心としている。その上で、その事業推進体系およびその推進過程で現れた課題を把握し、今後の展開方策を提示することを目指すものとする。

III 農村マウル総合開発事業の内容と既往研究

1 農村マウル総合開発事業

「農村マウル総合開発事業」は、農林部が2004年度から始めた事業として、農村らしさの維持・保全とアメニティ増進など、農村の多面的な機能を拡充して、地域住民の生活の質を向上させ、国土の均衡発展を図ることを目的として、潜在力があるマウルを小規模圏域単位（生活圏・営農圏などについての同一性を持つマウルを3～5個の規模で連携させる）で開発し、田園生活・余暇休養・自然環境保全の空間としての役割を果たせるような多面的機能を農村地域において発展させようとするものである。

この開発事業はまた、地域別特性を生かして多様な類型に分業化された開発を誘導し、地域住民と地域内の関連専門家などが主導的に参加する「下からの」開発を基本とした地域発展中長期計画を樹立し、段階的に施行するという計画的開発に焦点を置いている。そのような開発を通じて、2004年度からの10年間において農村地域発展に先導的な役割をする1,000個の小圏域を優先的に

支援することが、事業の目標とされている。

この事業を通じて、1圏域当たりで3～5年間で70億ウォン程度が支援され、その内訳は国庫80%、地方政府20%の比率となっている。また、基礎生活施設（住宅を除く）や文化・福祉施設など、不特定多数の住民が利用する共同利用施設については全額補助を原則にする一方、マウル住民共同の所得基盤事業については補助80%、自己負担20%の比率とすることが定められている。

さらに、地域の特性に応じて、農村マウルの景観改善・所得基盤拡充・基礎生活環境整備施設支援へのソフトウェア（S/W）関連事業を同時に進行するものとされる。つまり、地域の特性に合わせて多様な類型の農村空間整備を推進することとされている。

農村マウル総合開発事業は、2004年に36個の圏域が指定されたのを皮切りに、2005年度には40圏域、2006年には20圏域、2007年40圏域、2008年40圏域、2009年45圏域、2010年80圏域が指定を受けている。

表1 農村マウル総合開発事業の主な事業内容

Table 1 Main contents of the Rural Village Development Projects

区分	主な事業内容
マウル景観改善	マウル内の小公園、壁の整備、マウルの森整備、空き家の撤去など
基礎生活施設	マウル内の道路、駐車場、上下水道、住宅の新・改築など
所得基盤施設	農産物加工施設、共同集荷施設など
S/W関連事業	マウル企画コンサルティング、広報マーケティング、住民教育プログラムの開発など

資料：2007年度農林事業施行指針書、農林水産部。

なお、「農村マウル総合開発事業」の特徴としてしばしば挙げられるのは、3～5個のマウルを1つの圏域とした事業である点、ハードウェア事業偏重ではなくソフトウェア重視の事業となっている点、住民の積極的な参加を誘導したボトムアップ計画である点などであり、それらの点において既存の農村開発事業との違いが指摘されている。

2 農村マウル総合開発事業における所得基盤事業の意義に関する既往研究

「農村マウル総合開発事業」の計画樹立段階では、所得基盤事業の重要性が強調されている。しかし、それ以降の段階においては、土地確保の問題、自己負担に対する

負担などで所得基盤事業の比重が減少する傾向にあると指摘されている。しかし、農村マウル総合開発事業で推進された各種施設の維持管理費をマウル開発基金として集めることは難しいため、所得基盤事業を通じて得た利益がマウル共同施設の維持管理費確保のための重要な財源になると思われる。その中で、2004年から2007年において、全国132圏域の農村マウル総合開発事業を対象に圏域の事業を分析した朴韓式らの研究²⁾によると、2004-2007年に農村マウル総合開発事業を施行した地域を中心に、全体事業の内容を年度別事業費の配分・事業内容別の事業費の比重について分析し、農村マウル総合開発事業の内容に関する政策的な示唆点を提示している。所得基盤事業の比重は全事業費の20.8%を示していることが明らかになっている。また、金庚亮らの研究³⁾では、所得基盤事業の事業費に対する住民らの20%の自己負担や今後の運営に対する不安感などが、所得基盤事業に対する住民参加を阻害する要因として挙げられている。しかし、農村マウル総合開発事業を推進している具体的な事例を通じた推進課程の事業の評価と課題を分析し、今後の展開方策を提示した論文は現時点においてほとんどないと言ってよい。

そこで本研究は、具体的な事例対象を選定し、農村マウル総合開発事業における所得基盤事業を中心に分析している。この点で、本研究には既往研究の成果を継承しつつも、新たな現地を開くものとして意義があると言える。

IV 松月圏域の農村マウル総合開発事業の展開と所得基盤事業の成果及び課題

1 松月圏域における農村マウル総合開発事業

松月（ソンウォル）圏域は、韓国の西南地域にある。国道2号線と13号線が貫通し、圏域周辺の5つの郡へアクセスするための関門の役割を果たしている。北には月出山という国立公園があり、その周辺には緑茶畑が広がっている。また、朝鮮時代の仏教美術の宝として知られる無為寺（国宝13号）があり、豊かな自然と文化遺産など多様な地域資源を保有している。松月圏域自体は、9つのマウル（大月、松月、新安、月南、月下、安雲、竹田、永興、新豊）からなり、農林部の農村伝統テーママウル事業を行った経験がある大月を中心に、圏域事業を推進した。圏域人口は2006年現在、1,189人（男：683人、女：506人）・522戸である。また、圏域の開発面積は1,691ha（農耕地577ha、林野836ha、その他278ha）である。この地域における事業期間は2006年～2010年（1段階：2006年～2008年、2段階：2009年～

2010年）、総事業費は6,586百万ウォン（1段階：3,892百万ウォン、2段階：2,694百万ウォン）である。

この松月圏域は、豊かな農村・快適な農村・共生的な農村・自立型農村を理念に、親環境農業による自立型（所得の安定）の農村マウル、歴史文化と美しい景観が共存する生態型の農村マウル、農村文化と住民交流が活発な交流型の農村マウルを目標として、農村マウル総合開発事業基本計画を樹立し、2005年度に農村マウル総合開発事業対象地に選定された。基本計画樹立の際には、圏域内の自然・社会経済・生活環境・歴史文化・共同体の現況など地域固有資源の発見を強調し、地域住民と地域開発協議会及び自治体などと協議し、地域の意見を十分に反映することを目指した。その結果、2006年から2008年にかけての事業推進評価と、各市・郡が作成した報告書を土台にした現地確認評価とで高い評価を得て、2009年度に農林水産部の農村マウル総合開発事業評価で最優秀圏域として選定され、圏域発展基金3千万ウォンを獲得した。また、他圏域には先進圏域として知られることになり、毎年多くの他圏域から先進地域先としての訪問が増加し、そこから年間2千万ウォンの収益を得ている。

松月圏域における農村マウル総合開発事業の内容をみると、第1段階では総事業費のうち、基礎生活改善と、都市農村交流を通じた農村地域の活性化のための農村観光と景観整備施設とが全体予算の65%占めた。その反面、本研究が注目する所得基盤事業の施設の予算の割合は低かった。その要因としては、この圏域の事業計画が農村観光に対する期待がより高く現れたものであること、また所得基盤事業への投資が低いことについては、5人以上の法人格組織の構成と、施設投資における自己負担が20%と重いことからの影響であると考えられる。しかし、優秀圏域として選定された2009年度以後の第2段階においては、所得基盤事業の割合は著しく増えていることがわかる（表2）。また、農村マウル総合開発事業を推進していくための住民組織としては、既存の組織にマウル推進委員会（推進委員長および各マウルの里長・婦人会長）と圏域事務長（常時勤務）、所得基盤事業の運営委員会などが編成され、圏域全盤の体制を構築した（図1）。

表2 松月圏域の部門別・段階別事業の概要

（単位：百万ウォン）

Table 2 Concept of the Rural Village Development Projects in the each and stage section

部門別	事業名	合計	1段階 (2006 ～2008)	2段階 (2009 ～2010)

総事業費		6,586 (300)	3,952 (218)	2,634 (82)
基礎生活	簡易上水道整備	208	208	
	防災施設	166	166	
	河川整備	287	287	
	マウルの内の道整備	253	253	
	自然浄化下水施設	185		185
文化福祉	マウルの安らぎ場	315	315	
	新築	65		65
	マウル会館改築	170		170
所得基盤	施設野菜栽培団地	866 (218)	866 (218)	
	共同育稲場	92 (23)		92 (23)
	親環境精米所	233 (59)		233 (59)
	韓牛販売場	1,029 (160)		1,029 (160)
	味噌体験場	278 (55)		278 (55)
農村観光	圏域活性化センター	898	898	
	散策路整備	84	84	
	整備	59		59
	伝統体験場整備	79		79
景観整備	マウルの整備	169		169
	花道造成	75		75
	保護樹整備	52		52
	壁の整備	167		167
	広報案内施設	279		279
	道路景観改善	493		493
	マウル景観照明	93		93
住民力量強化	圏域活性化	298	170	128
	リーダー及び住民教育	114	69	45
	マーケティング及びプログラム開発	190	130	60
	環境性検討費	30	30	
	事前災害検討費	30	30	

注：( ) は地域住民の自己負担である。

資料：全羅南道康津郡松月圏域推進現況より作成。

図 1 松月圏域における農村マウル総合開発事業推進の組織図

Fig.1 Organizational chart in the songweol

2 所得基盤事業の成果及び課題

松月圏域において、住民所得増大と直接的・間接的に関連がある事業は、第 1 段階での施設野菜栽培団地、第 2 段階からの共同育稲場、親環境精米所、韓牛販売場、味噌販売・体験場がある。このうち、代表的な所得基盤事業と言えるものは、韓牛販売場と味噌販売・体験場である。

(1) 韓牛販売場の運営

(i) 事業の概要

韓牛の販売とともにレストランを運営している韓牛販売場は補助金 8 億 6 千万ウォンと自己負担金 1 億 6 千万ウォンを合わせた 10 億 2 千万ウォンの事業費で、2009 年 9 月に工事を着手し、2010 年 10 月に施設面積 371 m²でオープンした。

(ii) 推進過程

韓牛販売場は、農村マウル総合開発事業の第 2 段階で推進された事業で、圏域内である国立公園月出山に隣接した敷地に建設された。毎年月出山に登る人の年ごとの増加に合わせ、また緑茶畑の景観を利用するために、マウル住民らの同意を得て、敷地を選定した。所得基盤事業においては総事業費の 20%を自己負担しなければならないが、松月圏域では 126 世帯が参加して 372 百万ウォンの資金を調達し、自己負担問題も容易に解決された。

(iii) 成果及び課題

韓牛販売場の運営が始まって、現時点でもまだ 2 年

を経過していない段階であるが、その「成果」について述べておけば、その1つ目は、マウル共同施設維持管理のための圏域発展基金の確保である。松月圏域では韓牛販売場事業を設立する際、総事業費の1.3%を毎年（10年間に於いて）圏域発展基金として助成するという住民協約書に規定した。その結果、2010年から1億2千万ウォンの基金を助成することができた。2つ目は、圏域内の住民126世帯が参加したことである。農村マウル総合開発事業がボトムアップ（上向）式住民参加に主眼を置いた計画である点を顧慮すると、住民参加が積極的に拡大されている点は評価に値する。3つ目は、地域雇用の拡大である。韓牛販売場には地域住民2名が雇用されている。これ以外に時間制勤務者が多少いる。

一方、課題としては、韓牛専門家と専門支配人を圏域外部から招いて、農村住民と協力しながら運営していることから、圏域住民らが単純に投資しただけではなく、積極的な経営参加にまで住民をいかに導くか、という点が挙げられる。松月圏域では毎週月曜日に各マウル里長が集会をし、報告を受け、地域住民に知らせる方法で経営状況を伝えている。また、地域住民雇用の拡大という問題もある。現在は2名に過ぎないが、専門的なサービス教育などを通じて雇用を拡大し、積極的に地域住民を雇用する必要があるだろう。松月圏域では、近所にある聖火大学と連携し、サービス教育などを委託している。また、農村地域には農繁期と農閑期があるため、地域住民の雇用可能な時期・時間帯を調節している。

(2) 味噌販売・体験場の運営

(i) 事業の概要

味噌販売・体験場は、99 m²の敷地に、総事業費 278 百万ウォン（うち、自己負担 55 百万ウォン）で、2009 年 5 月に設立された。味噌の販売とともに、農村体験プログラムにおいても利用されている。また、民宿もできる施設となっている。

(ii) 推進課程

味噌販売・体験場は、松月圏域における農村マウル総合開発事業の所得基盤事業の拡大を促進するため、マウル推進委員会の希望によって、圏域婦人会長を務めている人物を筆頭に5名のマウル住民参加者が中心となって設立された。これは、松月圏域の親環境農産物の増加による安定的な販路の開拓と、農村体験^{注6)}プログラムの増加による訪問者の増加に対応するためでもある。

(表 3)

表 3 松月圏域の親環境農業・訪問客の推移

Table 3 The Change of the environmental agriculture and Number of the Visitors

区分	単位	2005 年	2010 年
親環境農業 ^{注7)}	ha	9	39
訪問客	千名	3,000	14,960

資料：康津郡、松月圏域の所得基盤事業の概要より作成

(iii) 成果及び課題

農村マウル総合開発事業としての味噌販売・体験場は圏域内で様々な方面における成果をもたらした。1 つ目は、圏域婦人会長である方を中心に設置・運営された点で、そのことは農村地域の女性の事業に対する理解と参加を高めている。2 つ目は、親環境農産物^{注8)}の安定的かつ新たな販路の開拓である。松月圏域は親環境農産物の増加による新たな販路を模索している中、味噌販売・体験場が年間 400 kg を購入している。

一方、課題としては、味噌販売・体験場の広報活動の強化が挙げられる。この問題は松月圏域における全般的な課題でもあるが、ホームページ、チラシなどを通じたより積極的な広報活動が必要であると考えられている。

V 考察

農村マウル総合開発事業は、地域資源を利用したボトムアップ（上向）式農村計画である。この農村マウル総合開発事業における所得基盤事業の推進過程に見える成果と課題、そして今後の発展に向けた方向性を、松月圏域を事例に考察した。その結果得られた知見は以下の 3 点である。

第 1 は、所得基盤事業に対する住民参加は、事業における自己負担の経費を支払うことによる参加と従事・一時雇用形態の雇用機会による参加・体験プログラムの企画及び施行過程での参加がある。

第 2 は、農村マウル総合開発事業として建設された圏域内の施設の維持・管理をするための、圏域発展金の確保の必要性である。松月圏域の場合、韓牛販売場・味噌販売・体験場からの助成金の確保によって、圏域施設の維持管理に必要な財源が助成されつつあることが、事業の安定化に大きく貢献している。この点は、おそらく他の地域の事例を考えるにあたっても考慮に値する。

第 3 には、地域住民の雇用の拡大の重要性である。松月圏域でも、周辺の大学と連携し、住民らに新たな分野としてサービス教育などを通じて、雇用の拡大を図り、事業への参加を誘導している。この点は、ボトムアップ型であ

ることを目指す事業においては、住民参加の観点からも見逃せない。

本研究では、農村マウル総合開発事業の推進課程で具体的な事例を対象に実証的な検討を行ったことについては、一定の意義があると思われる。今後は、事業運営の詳細な内容に基づく分析や他圏域の所得基盤事業との比較研究を通じた検証が必要であろう。こうした点については今後の課題としたい。

注

注1) 韓国の農林部で「マウル」という語は里と自然集落を指すものである。

注2) 「圏域」とは農村マウル総合開発事業を推進する際、同一の生活圏・営農圏を持った3〜5個のマウルが一つの事業を推進する空間をいう。

注3) 所得基盤事業は農村マウル総合開発事業の中で、事業完了後の自立に向けた所得基盤を確立するための事業として（例えば、故郷産業育成事業、農漁村複合産業事業など）推進されている。農村マウル総合開発事業のビジョンとして、自立型農村マウルの推進があり、その狙いとして農村マウル総合開発事業終了後、各圏域の運営を自立型として推進していくための財源確保、圏域共同施設の維持管理費、圏域運営費などを一部助成するための事業であるという内容が一般的である。

注4) 所得基盤事業を通じて得られた利益の中、マウル協約書で規定された利益の15〜20%、または所得基盤事業の総事業費の1.3%などを圏域発展金として助成する。

注5) マウル住民共同所得基盤事業は総事業費の中、国の補助80%、この事業に参加するマウル住民（5人以上が結成した法人組織）が20%を負担すると規定されている。一方、施設に必要な土地は別途で確保しなければならない。

注6) 松月圏域で行っている農村体験には「唐辛子採り、ジャガ

イモ採り、伝統工芸（団扇作り）、味噌作りなど」がある。

注7) 親環境農業とは、農業と環境を調和させ、農業生産を持続的に可能とする農業として農業生産の経済性の確保、環境保全及び農産物の安全性などを同時に追求する農業であり、合成農薬、化学肥料などの使用を最大限に減らすとともに資源を再活用し、地域資源と環境を保全ながら長期的には一定な生産性と受益性を確保し、安全な食品を生産することである。

注8) 親環境農産物とは、環境を保全しながら消費者により安全な農産物を供給するため、農薬や化学肥料の使用を禁じ、あるいは適切な水準以下を使用し生産した農産物である。例えば、有機農産物、無農薬農産物、低農薬農産物などである。

参考文献

- 1) 鄭煥榮外（2008）：農村マウル総合開発事業推進上の問題点と改善方案，忠南発展研究院。
- 2) 朴韓式外（2008）：農村マウル総合開発事業内容分析と示唆点-04-07年事業対象地事業を中心に-農村計画，14（4）、121-128。
- 3) 金庚亮外（2006）：農村マウル総合開発事業の効率的な推進のための中間評価体系開発，韓国農村計画学会，農村計画，12（2）、65-73。
- 4) 康津郡（2006）：松月圏域の農村マウル総合開発事業の推進現況，基本計画。
- 5) 松月圏域の農村マウル総合開発事業の推進委員会会議録。
- 6) 康津郡（2010）：松月圏域の所得基盤事業の概要，韓国農村公社康津支社，報告書。
- 7) 農林水産食品部（2008）：農林水産事業施行指針書（農村マウル総合開発事業）。

Summary

After the 2000's, the rural village development projects are designated as participatory rural village development programs, such as the bottom-up approach, inducing participation of residents and enhancing regional capacity. The purpose of this study is to analyze and performance of the Rural Village Development Projects. For this, in gang-jin songweol in Sungjeon-myon, Gangjin-gun, Jeonnam Province., especially directly or indirectly related to resident income augmentation. Through this study, I drew finding as follows; 1) Songweol village has more reflection of the income project, and has lot of interest by policy makes whether it be pursued successfully. Because of the income project has the difficulties members, lack of professionalism of people in management, and conflict between members. 2) And then, the performance is appearing gradually from employment opportunities. Income projects have strengthens the residents' participation and help to maintain the facilities of the rural village development project.

Keywords: 1) 農村マウル総合開発事業（Rural village development projects）, 2) 住民参加（Resident's participation）, 3) 松月圏域（Songweol village）, 4) 所得基盤事業（Income project）, 5) 農村開発（Rural development）

（2011年5月21日 受付）

（2011年9月17日 受理）